

Obywatel spotyka państwo - dyskusja redakcyjna wokół książki Karoliny Sztandar-Sztanderskiej

Zybała, Andrzej; Sztandar-Sztanderska, Karolina; Zahorska, Marta; Kaźmierczak, Tomasz; Kubicki, Paweł; Warczok, Tomasz; Zarycki, Tomasz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sonstiges / other

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zybała, A., Sztandar-Sztanderska, K., Zahorska, M., Kaźmierczak, T., Kubicki, P., Warczok, T., Zarycki, T. (2017). Obywatel spotyka państwo - dyskusja redakcyjna wokół książki Karoliny Sztandar-Sztanderskiej. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 4(2), 147-172. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-73361-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Dyskusja redakcyjna

Obywatel spotyka państwo

Andrzej Zybała: W imieniu redakcji „Studiów z Polityki Publicznej” dziękuję wszystkim uczestnikom za przyjęcie zaproszenia. Debatujemy, z udziałem Autorki, nad treścią książki Karoliny Sztandar-Sztanderskiej pt. *Obywatel spotyka państwo*.

Książka porusza zagadnienia dotyczące polityki rynku pracy, pokazuje istotne mechanizmy jej badania, programowania i wdrażania, a jej przedmiotem jest zwłaszcza analiza sytuacji pracowników urzędów pracy i samych bezrobotnych.

Książka jest wielowymiarowa. Dla mnie szczególne znaczenie ma pierwsza część, w której autorka przedstawia swoje spojrzenie na istniejące w środowisku naszej nauki tendencje w zakresie sposobów badania zjawisk w polityce rynku pracy. Dostrzega nieproporcjonalny nacisk na analizę aktów prawnych, oficjalnych dokumentów, na odgórnie wyznaczone cele, często nierealistyczne. Wskazuje na deficyt perspektywy badawczej, w której obecny jest urzędnik będący „twarzą państwa”, od którego pracy zależy jakość usługi publicznej, deficyt perspektywy „końcowego odbiorcy”, czyli obywatela (jakość usług dla obywatela).

Wobec głównego nurtu w badaniach naukowych w Polsce

Karolina Sztandar-Sztanderska: Koncentruje się Pan na pierwszym rozdziale tej książki. Natomiast dla mnie był on tylko wstępem do głównej, merytorycznej części tej pracy. Starałam się w nim odpowiedzieć na pytanie, co w języku polskiej literatury przedmiotu można wyrazić, a czego nie daje się w tym języku powiedzieć. Dlaczego literatura przedmiotu nie pozwala uwzględnić perspektywy „pracowników pierwszego kontaktu” czy „urzędników pierwszego kontaktu”? Takie przyjąłam tłumaczenie terminu *street-level bureaucrats*. Dlaczego nieobecna jest w niej perspektywa – jak Pan to ujął – „końcowych odbiorców”, czyli ludzi, którzy przychodzą do tych instytucji publicznych, jakimi są urzędy pracy?

Dla mnie najciekawsza nie była więc sama krytyka tej literatury. Zresztą to była praca, którą wykonałam później, po napisaniu prawie całej książki. Dopiero wtedy zastanawiałam się nad tym, dlaczego nie mogłam wcześniej tego powiedzieć, używając

języka, którym operuje literatura przedmiotu. Istniejące analizy tak naprawdę nie pomagały mi opowiedzieć, na czym polega świat administracji urzędów pracy.

Natomiast za główną pracę, którą wykonałam, uważam próbę zrozumienia „wzorców praktyk”, które występują w urzędach, a które często uznajemy za „niepożądane” czy „negatywne”. Interesowało mnie, dlaczego realizacja niektórych rekomendacji z istniejących opracowań dotyczących polityki wobec bezrobocia wręcz prowadzi do niepożądanych praktyk.

Interesowało mnie też, jak osoby bezrobotne poruszają się po urzędach pracy. Zastanawiałam się, co to znaczy dla nich przekroczyć próg urzędu, poszukiwać tam informacji. Co trzeba zrobić, by dowieść swoich uprawnień czy dostać się do programu aktywizacji, który nie jest traktowany jako uprawnienie, jako prawo?

Chciałam pokazać pewne prawidłowości i zastanowić się też nad tym, czy instytucja, która powołana jest do pomocy osobom bezrobotnym, do pomocy im w znalezieniu pracy, tak naprawdę nie wymaga od bezrobotnych czegoś, czego część z nich nie ma. I w ten sposób prowadzi do reprodukcji wcześniej istniejących nierówności.

Mnie oczywiście interesuje ta literatura przedmiotu – dużo czasu i uwagi poświęcałam jej krytyce. Zajmuję się nią w sposób specyficzny, nie robię takiego klasycznego *state of the art*. Nie pokazuję, jakie są nurty w tej literaturze i całościowo się nimi nie zajmuję. Krytyka jest pisana z bardzo szczególnego punktu widzenia. Interesuje mnie, czego w literaturze przedmiotu nie widać lub co ona zasłania.

Andrzej Zybała: No, ale to znaczy, że Pani analizuje tę literaturę....

Karolina Sztandar-Sztanderska: Tak, ale to tylko jest wstęp do czegoś, co jest dla mnie ważniejsze.

Andrzej Zybała: To jest książka akademicka, a taka zawsze składa się z analizy kontekstu i literatury przedmiotu. I Pani to zrobiła świetnie. I nie wiem, dlaczego Pani teraz to jakby trochę redukuje.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Ja nie próbuję tego zredukować. Tylko próbuję przesunąć akcent i powiedzieć, że dla mnie to był mały krok do zrobienia czegoś, co z mojej perspektywy jest dużo ważniejsze. Czyli napisania dalszej części książki.

Tomasz Warczok: Ta pierwsza część jest dla mnie zupełnie kluczowa. Jest właściwie pozycjonowaniem tej książki. Wyraża obietnicę, która została spełniona. Padła bowiem zapowiedź napisania książki na podstawie przeprowadzonych badań, w kontrze do dominującego nurtu w polityce publicznej i do niezliczonych raportów, analiz, które

koncentrują się na funkcjach, dysfunkcjach, biurokracji, ale raczej pojmowanej na papierze, a nie w praktyce.

Jednocześnie autorka pisze pracę ściśle naukową, to jest jej główna zaleta – naukową, czyli krytyczną. Nie chodzi o krytykę pewnych działań administracji, chociaż też się tam pojawia, ale krytykę samych założeń, samych kategorii, którymi posługują się badacze akademicy bądź eksperci wywodzący się z różnych kręgów.

Ta pierwsza część jest więc pewnego rodzaju pozycjonowaniem, zapowiedzią tego, że ma to być książka akademicka. Osobiście oczekiwałem książki akademickiej. Zbyt wiele jest eksperckich rzeczy, które pomijają pewne ważne elementy, przede wszystkim krytykę założeń, w tym krytykę samego myślenia specyficznego dla opracowań eksperckich.

Można też jednak postawić pytanie, czy rzeczywiście jest to książka ściśle akademicka, czy trochę jednak ekspercka.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Myślę, że to nie jest pytanie, na które powinien odpowiedzieć autor lub autorka, dlatego że to czytelnik powinien ocenić.

Tomasz Kaźmierczak: Mogę odpowiedzieć na to pytanie?

Wiedza o rzeczywistości

Tomasz Kaźmierczak: Wydaje mi się, że to pozorna alternatywa. Otóż książka może mieć walory eksperckie, ale jest pytanie, czy zostanie wykorzystana jako źródło wiedzy. Stanowi ona bardzo duży krok ku poznaniu naszej rzeczywistości. Decydenci jednak nie odczuwają potrzeby posiadania wiedzy o tym, jak wygląda rzeczywistość.

Autorka wykorzystwała metodologię, która jest nieczęsto stosowana w Polsce, a dla decydentów wydaje się szczególnie wartościowa. W gruncie rzeczy, jeśli decydenci naprawdę chcą racjonalizować swoje postępowanie, to po przejrzeniu, a najlepiej przeczytaniu, tej książki powinni zachęcać badaczy i ekspertów, aby możliwie często stosowali tę perspektywę, a więc badali, jak obywatele doświadczają oferowanie im rozmaitych usług publicznych. Zatem alternatywa, czy książka jest akademicka, czy ekspercka jest pozorna w tym sensie, że jest ona bez wątpienia akademicka, ale też może zastąpić wiele ekspertyz.

W tym kontekście trzeba też widzieć książkę. Ja myślę, że stanowi ona bardzo duży krok ku poznaniu naszej rzeczywistości.

Marta Zahorska: Raczej skok.

Tomasz Kaźmierczak: Tak, jest to skok. Powiem, dlaczego tak uważam. Książka zawiera rzetelny materiał empiryczny, który pokazuje realny obraz tego, z jaką pomocą spotykają się bezrobotni. Jest sformułowany z perspektywy bezpośrednich wykonawców i odbiorców polityki rynku pracy.

Wedle mojej wiedzy jest to pierwsza próba przeniesienia na teren polskich nauk społecznych – i to na poziomie empirii, co bardzo ważne – dwóch niebywale istotnych i uznanych perspektyw badawczych. Po pierwsze, chodzi mi tutaj oczywiście o koncepcję *street level bureaucracy*, którą wiążemy z nazwiskiem Michaela Lipsky'ego. Jego główna praca wyszła po raz pierwszy, o ile dobrze pamiętam, w 1980 r., ale przecież nie wzięła się ona znikąd. Ona konsumowała ogromną robotę badawczą zrobioną wcześniej przez Amerykanów. Współcześnie perspektywa ta nadal się rozwija. Sam jestem włączony w projekt międzynarodowej publikacji złożonej z tekstów, w których z poziomu *street level bureaucrats* analizowane są tzw. *activation policies*.

Druga perspektywa, o której myślę, to koncepcja tzw. *human service organizations* rozwijana od wielu lat przede wszystkim przez Yeheskela Hasenfelda. (Chociaż mam wrażenie, jakby Autorka darzyła ją nieco mniejszą sympatią). Zdaniem Hasenfelda *human service organizations* stanowią odrębny społeczny fenomen. W książce znalazłem mnóstwo argumentów i empirycznych dowodów na trafność tego, o czym Hasenfeld pisał w swoich pracach.

Zatem dyskutowana książka to rzeczywiście nie krok, ale skok naprawdę ważny. Mam nadzieję, że to nie jest pierwsza i ostatnia tego typu praca w zakresie badań różnych instytucji publicznych. Tutaj mamy biura pracy, ale aż się prosi o to, żeby podobną analizę zrobić w wypadku ośrodków pomocy społecznej. Żałuję, że sam takiej próby nie podjąłem.

Andrzej Zybała: Jest kwestia, na ile może uformować się wartki nurt tego typu badań i czy nie ma już powodów, które sprawiały, że takie publikacje do tej pory nie powstawały.

Paweł Kubicki: Metodologia badań wykorzystana w publikacji jest dobrze znana i możliwa do powtórzenia w innych projektach.

Pozostaje jednak podstawowy problem, którym jest to, że trudno o sponsora takich badań. Na poziomie mikro i małych grantów pieniądze by się znalazły, ale na tak rozbudowany projekt już niekoniecznie.

To jest badanie, które powinien standardowo robić zespół badawczy, dysponujący odpowiednim budżetem. I tak naprawdę duży budżet, który jest na pograniczu nauk stosowanych i nauk podstawowych. I tu takie badania wpadają w Polsce w niszę.

Mamy bowiem Narodowe Centrum Nauki (NCN), które finansuje tylko badania podstawowe, niezwiązane z zastosowaniem wyników. Mamy NCBiR, który jednak

mówi o zupełnie innym stosowaniu i wdrażaniu. Mamy mikro granty. Ministerstwo Pracy, Ministerstwo Zdrowia, które plasują swoje empiryczne analizy wąsko. I mamy granty systemowe, które są bardzo mocno ograniczone z tego względu, że „systemówka” i każde pieniądze unijne, jeżeli chodzi o granty systemowe, mają ściśle wytyczne.

Czyli trzeba jednak dosyć mocno zdefiniować, zawęzić pole i mieć bardzo mocne rekomendacje praktyczne. I tutaj, jeżeli chodzi o tę książkę, ona jest dokładnie pomiędzy. I ponieważ jest pomiędzy, jest bardzo wartościowa, ale ponieważ jest pomiędzy, trudno o finansowanie.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Ale mimo wszystko książka powstała.

Paweł Kubicki: Powstała, ale jednak powstała na styku chyba, nie jednego grantu tylko kilku, jednak była rozciągnięta w czasie.

Tomasz Kaźmierczak: Chciałbym wesprzeć to, co Pan mówi. Znam koncepcję Lipsky'ego od lat i staram się o niej mówić i studentom, i praktykom. Nie dostrzegłem jednak, by zainteresowanie tym, czego obywatele doświadczają, znalazło swój wyraz w źródłach finansowania czy na poziomie przyjmowanych priorytetów.

Paweł Kubicki: Z tym, co obywatele mówią, nie ma problemu... są badania opinii publicznej, nawet badania konsumenckie.

Tomasz Kaźmierczak: Badania sondażowe mają swoje bardzo istotne ograniczenia. Nie zawsze dają wartościową wiedzę.

Pola akademickie

Karolina Sztandar-Sztanderska: Mam wrażenie, że z tego co Panowie mówią można wyciągnąć wniosek, iż powstanie takiej książki nie jest możliwe, a ona jednak powstała. Zaczynamy więc mówić trochę o tym, jak funkcjonuje środowisko akademickie.

Panowie też mówili w tym kontekście o badaniach stosowanych, w które jednak ja się nie do końca wpisuję i nie identyfikuję się z nimi. Choć myślę, że decydenci polityczni znajdą w tej książce dużo ciekawych rzeczy, a także, że można próbować formułować rekomendacje na podstawie tego, co w niej jest. Ale ja celowo ich nie formułuję, ponieważ czuję się akademikiem.

Ponadto, uważam, że rzetelna praca akademicka w wypadku badań terenowych wymaga innej perspektywy niż praca ekspercka. Choćby dlatego, że zawsze wiąże

się z długim czasem trwania. Wiąże się też z ryzykiem, bo nie możemy wiedzieć, co odkryjemy. Wiąże się też z eksperymentowaniem z teorią, z szukaniem różnych narzędzi teoretycznych. W tego typu badaniach nie przyjmujemy wcześniej jednej teorii i nie zajmujemy się testowaniem hipotez. Dlatego trudno jest prowadzić tego rodzaju badania. Trzeba też o nich myśleć w perspektywie wieloletniej – szukać zespołów, współpracowników, studentów, doktorantów, którzy w przyszłości będą chcieli się interesować takimi tematami. Nawiązywać współpracę z ludźmi, którzy prowadzą takie badania za granicą i robić *patchwork* z różnych środków. Ale to nie jest tak, że tego się nie udaje zrobić.

Tomasz Kaźmierczak: Nie, ale da się zrobić dużo łatwiejsze rzeczy...

Karolina Sztandar-Sztanderska: Tylko trzeba chcieć.

Paweł Kubicki: Dużo szybciej, za dużo większe pieniądze. I w związku z tym akademicy o dobrych nazwiskach, którzy siedzą w danym polu, także praktycy, badacze społeczni będą, znowu kolokwialnie, zapchani innymi projektami na inne zlecenia, które będą miały krótsze terminy realizacji.

I to jest, moim zdaniem, przyczyna, dlaczego tego typu badanie jest rzadkością. Z tego powodu, że ci, którzy mogliby je wykonać, za większe pieniądze i mniejszym wysiłkiem albo mniejszym wysiłkiem za podobne pieniądze, zrobią dwa badania w tym czasie, które też zostaną zrealizowane. To jest taka akademickość znowu w starym stylu. To znaczy, taka wizja akademika, który opublikuje jedną książkę na parę lat i nikt go za to nie wyrzuci z uczelni, że nie zrobił punktów co roku.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Myślę, że robiąc badania akademickie, też można być strategicznym. Natomiast trzeba pamiętać, że uprawianie nauki polega na robieniu porządnych badań, a takie trwają. Prawdą jest, że w naszych warunkach na takie badania jest ciężko znaleźć środki. I pewnie dlatego czytam mnóstwo raportów i testów, które powstają seryjnie, za duże pieniądze, w krótkich terminach realizacji. I są pełne błędów. Z frustracji po lekturze takich tekstów powstał pierwszy rozdział książki. Moim zdaniem, nie da się robić dobrej nauki w ten sposób. Trudno jest ją robić. Oczywiście nie wszystkie teksty i raporty są takie złe.

Ważne jest jednak, że pracując w tych ograniczających nas warunkach, też dokonujemy jakiegoś wyboru. Mój wybór jest taki: ja chcę uprawiać naukę. I dlatego, konstruując swoją ścieżkę naukową, znając nasze pole akademickie, zdaję sobie sprawę z tych wszystkich trudności. I staram się szukać takich rozwiązań, które mi

pozwolą połączyć różne środki, żeby sobie zapewnić więcej czasu na prowadzenie badań terenowych i refleksję, żeby sobie zapewnić więcej autonomii.

Marta Zahorska: ...czyli rozumiem, że złożyliśmy hołd temu, że Pani się udało wszystko to, o czym Pani mówi, mimo że Pan mówi, iż jest to prawie niemożliwe, ale jednak Pani się udało.

Każdy z nas ma jakieś skojarzenia i porównania z tą pracą. Mnie kojarzą się porównania z rozważaniami nad systemem edukacji. W latach 70. w socjologii edukacji po wielkich teoriach funkcjonalnych czy konfliktowych, w których sama szkoła nie była istotna, przyszedł okres, w którym stwierdzono, że w gruncie rzeczy szkołę traktowano w tamtych teoriach, jakby to była taka czarna skrzynka. A teraz musimy tę skrzynkę otworzyć. Do tej pory przeciętny urząd pracy jest taką czarną skrzynką. My tam wkładamy różne ustawy, wychodzą z tego tacy czy inni bezrobotni. Badamy efektywność kosztową i inną. Co tam się dzieje w środku, nie było jednak przedmiotem refleksji. O tym jest właśnie ta praca. I dlatego jest ona dla mnie fascynująca.

Autorka pokazuje kafkowskie zapętlenie różnych problemów: z jednej strony błakający się ludzie szukający pomocy w tych urzędach, z drugiej pracownicy mający swoje ustawowe ograniczenia, a także własne interesy. Potrzeby jednych i interesy drugich nie składają się w zgodną całość. Działaniem urzędów kierują ustawy, rozporządzenia, wytyczne, które często nie uwzględniają codziennych problemów w pracy urzędu, bywają zbyt restrykcyjne, zbyt szczegółowe. Realizacja tych reguł daje pracownikom poczucie spełnionego obowiązku, ale nie daje ona szans rozwiązania problemów delikwenta.

Paweł Kubicki: Dodam jeszcze tylko jedno. Każdy, kto jeździł na badania terenowe, miał realną wiedzę o sposobach działania urzędów. Faktycznie, tego typu wiedza była wiedzą potoczną, była wiedzą dyskutowaną na różnego rodzaju konferencjach, spotkaniach. Natomiast nie było do końca zapotrzebowania na nią i z drugiej strony nie było do końca też klienta.

Patrząc na przykład paru badaczy, którzy jeżdżą w teren, dostrzegam, że oni zetknęli się z barierami istniejącymi w OPS-ach i w urzędach pracy. Zwracam uwagę, że oni rozmawiają z bezrobotnymi. Ale czym innym jest zetknąć się, nawet to wiedzieć, ale jako uboczny element i trochę jednak odpad późniejszej pracy pisarskiej.

W książce to akurat zostało wydobyte na pierwszy plan i jest to jej cecha charakterystyczna. Natomiast autorka odżegnuje się od wykonania kroczku dalej – proponowania rekomendacji dla polityki publicznej, czyli dla działań publicznych. Aż się prosi, żeby to zrobić.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Przeraża mnie język, jakim Pan mówi o nauce i o naukowcach. Pewne prace naukowe nie powstały dlatego, że nie było zapotrzebowania, nie było klienta.

Marta Zahorska: Ale to jest dokładnie według tego języka, który Pani używa w swojej książce. To jest przykład urzędnika, który jest ograniczony pewnym sposobem myślenia, doksą.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Rozumiem, skąd się bierze ten język. Ale buntuję się przeciwko takiemu językowi mówienia o środowisku naukowym, że my piszemy na zapotrzebowanie zewnętrznego klienta.

Paweł Kubicki: A czemu Pani się buntuje?

Karolina Sztandar-Sztanderska: Dlatego, że wyrastam ze szkoły Pierre'a Bourdieu. O nim była moja poprzednia książka. Bourdieu mówił, że jeżeli ktoś się pyta, czemu służy nauka, to zadaje bardzo niebezpieczne pytanie. Bo nauka nie powinna służyć komuś. A na pewno nie powinna służyć zapotrzebowaniu jakiegoś klienta. Takie pytanie zazwyczaj zadaje się, gdy chce się naukę podporządkować. Bourdieu pokazuje, jakie niebezpieczeństwa powoduje brak autonomii pola naukowego.

Teraz druga kwestia: rozumiem, z czego bierze się taki język mówienia o nauce. Rzeczywiście funkcjonujemy w takich warunkach. Mamy takie pensje, jakie mamy. Mamy też ograniczone możliwości ubiegania się o środki na badania. W ocenie sytuacji się zgadzam. Ale mimo wszystko, nie chcę się zgadzać. Widzę strukturalne ograniczenia, z których bierze się taki język. Natomiast nie mogę się zgodzić na niego w swojej własnej praktyce naukowej i akademickiej.

Nie chcę budować nauki, która będzie tylko odpowiedzią na zapotrzebowanie tworzenia rekomendacji, na przykład w polityce publicznej.

Marta Zahorska: Tak, ale to nie znaczy, że tej książki nie można by wykorzystać.

Tomasz Warczok: Odnośnie do kwestii rekomendacji. Otóż są one formułowane raczej w opracowaniach eksperckich (policy papers, reports). Akademicy raczej dostarczają diagnozy. Interpretują dane, posługują się określoną teorią, którą, w ambitniejszych pracach, próbuje się rozwijać.

Paweł Kubicki: Dlatego powstaje oddzielna kategoria brokerów wiedzy, którzy są na styku akademickości i polityków, którzy transferują jednych do drugich. W Polsce dosyć znikoma grupa.

Wokół mierników efektywności w polityce rynku pracy

Marta Zahorska: Chciałabym dotknąć wątku, który dotyczy złożoności obrazu sytuacji w urzędach. Po pierwsze, praca pokazuje pewien dłuższy okres. Autorka zaczyna badania w 2007 r., a kończy siedem lat później. Odwołuję się do jednego z akapitów poświęconego pewnym zmianom na lepsze. Dotyczy to uproszczeń, np. w systemie Syriusz, ale także innych uproszczeń. Po drugie, autorka przedstawia cztery urzędy – A, B, C, D – i ten C jakoś mi się podoba. Ja nie wiem, na ile on został tak zmanipulowany przez autorkę, ale jest przedstawiony jako ten lepszy.

Karolina Sztandar-Sztanderska: On rzeczywiście lepiej funkcjonował.

Marta Zahorska: Widać zatem, że rzeczywiście są rozwiązania, które są wprowadzane i sprzyjają klientom. Mamy pewną siatkę takich zmian, które ewentualnie mogłyby być wprowadzane, jeżeli zauważą to ci z A, B, D, że coś takiego jest możliwe i pożądane.

Ponadto przyznam się do specyficznego doświadczenia po przeczytaniu zwłaszcza pierwszej części książki, która dotyczyła różnych wskaźników efektywności pracy urzędów. Otóż miałam wspomnienie wykładów z własnych lat studenckich. Studiowałam ekonomię polityczną i miałam wykłady z księgowości. Pieniądz wtedy nie działał jako miernik, więc przyjęto inne ilościowe mierniki.

System, który nie operuje jakimś wskaźnikiem w miarę oczywistym, jak rynek i pieniądz, jest strasznie trudny do oceny i analizy różnych efektywności.

W polityce rynku pracy w zakresie oceny jakości pracy urzędów nie ma dobrych miar. Zawsze, gdy wprowadzimy te miary, to interes człowieka będzie polegał na tym, żeby wykorzystać je dla siebie. Świetnie pokazuje to Crozier. Autorka odwołuje się do niego w jednym miejscu, ale wart jest szerszego wykorzystania.

Tomasz Kaźmierczak: To, o czym Pani teraz mówi, należy do ciekawszych wątków czy smaczków książki. Ona dostarcza mnóstwo dowodów, jak w praktyce, na podstawowym poziomie, funkcjonuje koncepcja znana pod nazwą *New Public Management*.

Marta Zahorska: Tak, dokładnie tak. Neoliberalizm wywarł degenerujący wpływ na oceny różnych aspektów polityki rynku pracy.

Tomasz Kaźmierczak: W książce widać, jak koncepcja *New Public Management* w praktyce się u nas przewraca, jak zatracza sens. Dobrym pytaniem wydaje się, na ile biurokracja potrafi się bronić przed czymś, co jest dla niej obce czy niechciane... Takich przykładów, jak te z książki, można byłoby pewnie pokazywać wiele. One świetnie ukazują absurdalność filozofii, która znajduje się u podstaw *New Public Management*, zwłaszcza wtedy, kiedy chodzi o różnego typu miękkie efekty.

Marta Zahorska: To samo obserwuję w edukacji i w nauce. Przy pomocy różnych wskaźników próbuje się manipulować obrazem sytuacji. Ponadto jest tak, że z analizy wypadają często nowe dziedziny, bo na przykład nie mają swoich recenzentów.

Tomasz Kaźmierczak: W książce trochę mi brakowało takiego wprost nawiązania do koncepcji *New Public Management* i jej konsekwencji dla funkcjonowania usług publicznych.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Kiedy robiłam badania, to był jeszcze moment, w którym akurat w urzędach pracy nie było bezpośredniego powiązania finansowania ze wskaźnikami. Wprowadzono je później w ramach następnej reformy w polityce rynku pracy i to do pewnego stopnia.

Z drugiej strony, można było mieć bardzo dużo zastrzeżeń co do tego, na ile ta doktryna zafunkcjonowała w Polsce.

Marta Zahorska: Tak, ale pracownicy na podstawie określonych wskaźników mogli być karani bądź rozliczani za pracę. Czasami musieli manipulować danymi. Część danych się chowa czy ujawnia i ukazanie tego w Pani pracy jest niezmiernie pouczające. Fantastyczne.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Tak, pojawiał się ten wątek. Przykład absurdalny: w jednym programie europejskim na etapie konkursu kazano owskaźnikować ilościowo wzrost poziomu motywacji bezrobotnych, zadeklarować, ile one wzrosną... I później w zależności od tego, jaki wzrost został zadeklarowany, to program mógł dostać finansowanie lub nie.

Marta Zahorska: Przykład wiary w cyferki.

Paweł Kubicki: Nie wiem, czy to jest taka wiara. Z moich rozmów z urzędnikami, którzy programowali różne projekty, wynika, że oni nie mieli wiary w cyferki. Oni szukali kryterium selekcji. Musieli jakoś podzielić fundusze, wykonywać sprawozdania

z wydatkowania funduszy do wyższych władz itp. I w całym tym procesie nie ma, moim zdaniem, specjalnie wiary, że to jest idealne, dobre i jest to dobre narzędzie.

Marta Zahorska: Ja powiedziałabym o wierze na wyższym poziomie, to znaczy... decydenci chcą mieć taki klarowny obraz sytuacji pracy urzędów. Ponadto, jak są cyferki, to jest pewność zdolności do sprawowania kontroli.

Po upadku PRL-u wyśmiewano się z planowania. A my teraz robimy dokładnie to samo. Wchodzi się na bardzo podobną drogę – wyliczania liczby ogórków w słowikach i tak dalej.

Tomasz Warczok: Myślę, że warto podkreślić, iż pojęcie wiary jest w książce użyte w specyficznym znaczeniu. Odwołuje się ono do określonej tradycji intelektualnej. Chodzi o doksę, tak jak definiuje ją Pierre Bourdieu. Oznacza ona milczące, bezrefleksyjne przyjęcie pewnych założeń. W tym wypadku mówi ona, że zastosowanie ilościowych mierników jest oczywiste, niekwestionowalne.

Pan jednak mówi, że to jest pragmatyczne, a nawet cyniczne, bo wprowadzenie mierników po prostu działa w sensie utylitarnym, nawet jeśli wszyscy wiemy, że to jest fałsz. W tym wypadku nie moglibyśmy mówić do końca o doksie, bo ta jest milczeniem, milczącym założeniem działań podmiotów społecznych.

Może niezręcznie mówić o swoich badaniach, ale są one podobne do tych, które tu były robione. Badaliśmy razem z kolegą Andrzejem Niesporkiem pracowników socjalnych. I na podobnym poziomie zrobiliśmy wywiady, obserwacje i tak dalej. I tam też zauważyliśmy podobny pragmatyzm i pewnego rodzaju cynizm.

Jednocześnie w sposób zabawny zapożyczają oni autorytet nauki. Z jednej strony rozumieją, że jest jakaś teoria, jacyś akademicy, którzy coś przedstawiają, ale my, pracownicy socjalni, i tak testujemy rozwiązania po swojemu. Więc to nie jest doksa. Jak ktoś mówi o doksie, to nie jest doksa. Doksa jest wtedy, kiedy się o tym nie mówi. A sądzę, że doksę trzeba by tu znaleźć dopiero, jest ona ukryta, głęboka ukryta. I, co ważne, musi być powszechnie podzielana.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Ok. Nie próbuję stwierdzić, że wszyscy w to wierzą. Nawet próbuję rozróżnić. Moim zdaniem, doksę może podzielać pewna grupa, nie musi podzielać cała grupa zawodowa.

Tomasz Zarycki: Ale to wtedy nie jest doksa, to jest ortodoksja. Albo heterodoksja.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Na chwilę zawieszę dyskusję o pojęciach Bourdieu'ego, a odniosę się do materiału empirycznego. W trakcie badania spotkałam

się z różnym stosunkiem do wskaźników i z różnym sposobem opowiadania o tym elemencie rzeczywistości administracyjnej i codziennej pracy.

Zaprojektowałam oddzielnie badanie. Wskazało ono, że można wyróżnić dwie grupy pracowników urzędów. Jedna grupa nie problematyzowała zagadnienia wskaźników. Traktowała to jako coś oczywistego. Mówiła językiem, w którym to tkwiło. Mówiła o praktykach, które świadczyłyby o grze z tego rodzaju wskaźnikami i to jakby w ich głowie się nie mieszało. Oni nie widzieli, żeby gry ze wskaźnikami w jakikolwiek sposób zaburzały właściwą efektywność ich pracy.

Z kolei druga grupa to osoby zdystansowane wobec wskaźników. To byli ci, którzy mieli doświadczenie pracy w różnych instytucjach, wiedzę statystyczną, różne punkty widzenia.

Ważne było dla mnie zrozumienie tego, jak obie grupy działają i myślą. I nie próbowałam rozstrzygnąć, dlaczego tak się dzieje: czy to wynika z braku języka? Wielu z nich nie zna języka, którym mogliby o tym mówić. Chociaż to zależy, z którą grupą rozmawiamy. Część znajduje ten język, co widać z fragmentów wywiadów. Ważne było dla mnie to, że to ich działanie i ta milcząca zgoda mają realne konsekwencje. Działamy w ramach tych wskaźników, akceptujemy te reguły gry, gramy według nich i to prowadzi do realnych konsekwencji.

Tomasz Zarycki: Jeszcze kilka uwag o bardzo ciekawej dyskusji o wskaźnikach. Myślę, że one są niezbywalne przede wszystkim ze względu na „wzory” zachodnioeuropejskie czy też globalne. Możemy w te wskaźniki prywatnie nie wierzyć, przeklinać je i uważać, że to jest największe zło, ale instytucje ze względu na międzynarodowy kontekst, w którym funkcjonują, nie mogą ich odrzucić, a więc będą one zawsze ważnym elementem wszystkich sporów.

To widać też, gdy przyjrzymy się sprawom związanym z innowacyjnością i tak dalej, a one są obecnie kluczowym narzędziem przemocy symboliczno-strukturalnej świata zachodniego wobec wszystkich peryferii. W tym obszarze działają te różne organizacje jak OECD, jakieś banki światowe, instytucje europejskie jak Komisja czy inne agendy Unii. I zawsze, kiedy one proponują wskaźnik, kiedy coś przeliczą według niego, to to jest kluczowy punkt odniesienia zarówno dla sporów teoretycznych, często też politycznych, jak i konkretnych działań. Ministerstwa te statystyki z Brukseli czy Paryża dostają i z nimi nie ma dyskusji w sensie ich ważności. Można spierać się co do jakichś tam szczegółowych wyliczeń czy strategii poprawy tych wskaźników, ale nie co do ich ważności.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Nie podważa się idei wskaźnika jako takiego.

Tomasz Zarycki: Można troszeczkę podyskutować na temat konstrukcji wskaźnika, minimalnie podważyć trafność określonych wyliczeń. Ale jako że te wskaźniki przychodzą z globalnych instytucji i to dostają politycy na stół, to one są bardziej realne od innych rzeczy, to jest ta kluczowa realność dla administracji.

Marta Zahorska: To nawet nie jest narzucone, my patrzymy, gdzie jest tam, jaki wskaźnik, i gdzie to my musimy się...

Tomasz Zarycki: No tak, ale to przede wszystkim jednak ostatecznie przychodzi kanałami rządowymi i to samo jest w nauce, że my sami też możemy uważać cytowania, w tym listy filadelfijskie, za głupie, nietrafne itp. Jednak kiedy jest ważny ranking, to politycy uruchamiają swoich podwładnych i nie można ich zbyć wypowiedziami, że rankingi to głupi pomysł. Można być wobec nich zupełnym agnostykiem czy nawet heretykiem i tak dalej, ale one dla administracji są kluczowe. Mogą być renegocjacje lokalne wyliczenia wskaźników i tu inteligenci pewnie są ważni, ale samego jądra systemu globalnego nie da się zlekceważyć.

Marta Zahorska: Inteligenci wyliczają.

Tomasz Zarycki: Tak, bo oni są w stanie w tych wskaźnikach coś pokazać i powiedzieć: tak, tak proszę Państwa, ale tu jeszcze ten wskaźnik nie uwzględnia naszej specyfiki itp... W polskich warunkach można troszeczkę sobie na lokalnym podwórku ponegocjować. I koniec końców inteligenci są kluczowymi podmiotami przy każdej kolejnej reformie. Reformy, czyli ciągle zmiany, mogą być rozpatrywane jako narzędzie inteligenckiej władzy. Przychodzą kolejne ekipy inteligentów i trzeba wszystko zmienić, ale zmiany – choć mogą przebudować konfiguracje wpływów poszczególnych środowisk, zwykle najbardziej kosztowne są dla pozostających poza jądrem inteligenckiej elity.

Metodologia zmiany w systemie

Paweł Kubicki: W powyższym kontekście interesująca wydaje mi się kwestia zmiany i presja na jej rzecz. Wiele zależy od tego, jak głęboko osadzone są główne pojęcia, którymi pracownicy urzędów się posługują. Zmiana byłaby bardzo trudna, gdyby one były silnie zakorzenione i nie działały zbiorowe mechanizmy weryfikacji założeń myślowych. Natomiast, inaczej jest, jeżeli jest to płytkie, to znaczy pracownicy działają pragmatycznie, trochę na autopilocie.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Dwie uwagi, jeśli chodzi o kwestię szans na zmiany. Moim zdaniem założenie, że zmienianie działań urzędników jest łatwe, to jest jakiś kompletny błąd. Ale jednocześnie zmiany są permanentne, ponieważ dochodzi do ciągłych zmian prawa. Wyliczał je kiedyś Andrzej Martynuska w cytowanym przeze mnie artykule – ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zmieniano średnio 5,6 razy rocznie.

Wracając do tematu wskaźników: one są utrzymywane, bo jest gra polityczna na wyższym poziomie – pozwalają na prezentowanie dobrych wyników. To sprawia, że zmiana jest wówczas bardzo trudna, ponieważ jest interes na wyższym poziomie decydowania w systemie. Wskaźniki pozwalają pokazać, że się dobrze rządzi. Oczywiście, nie wyklucza to gry, jak te wskaźniki zdefiniujemy, żeby lepiej wypaść.

Tomasz Zarycki: Pewnie częstotliwość zmian powoduje uruchamianie różnego typu mechanizmów – obronnych, stabilizujących sytuację – i zmiany są pewnie fasadowe.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Dokładnie tak. Tomasz Inglot pisał o polskim *welfare state* jako o państwie w ciągłej przebudowie. Podam przykład zmiany odgórnej z obszaru polityki rynku pracy. W 2014 r. rząd wprowadził zasadę profilowania osób bezrobotnych. Towarzyszyła temu zmiana systemu dystrybucji finansów na programy aktywizacji. Być może zaraz będziemy mieli odwrócenie tej reformy i przy okazji scentralizowanie urzędów, po jeszcze wcześniejszej częściowej decentralizacji...

Tomasz Warczok: Warto wymienić co najmniej dwa poziomy. Z jednej strony są zmiany, które odbywają się na poziomie legislacyjnym, a z drugiej strony zmiany na poziomie praktyki, w tym w zakresie kategorii pojęciowych, którymi posługują się urzędnicy. Pytanie jest, jak dojść do tych kategorii i klasyfikacji, którymi się posługują. To jest ważne, ponieważ warunkuje zmianę. Zmiana może wynikać ze zmiany pojęć, którymi się ktoś posługuje.

Podczas naszych badań szukaliśmy pojęć uporczywie powracających w wywiadach, a które są traktowane jak przezroczyste, oczywiste. To znaczy – one nie są tłumaczone. Jednym z takich pojęć był akurat termin „klient roszczeniowy”. Nikt tego nie tłumaczy. Wszyscy wiedzą, o co chodzi, niezależnie, w którym ośrodku przeprowadza się badania. To są także pojęcia, które są bardzo trudne do zmiany, gdyż są właśnie ucieleśnione, są częścią doksy.

Rządzenie publiczne

Andrzej Zybała: Zastanawiałem się nad kolejnymi obszarami dla naszej dyskusji. Dyskutowaliśmy kwestie związane z koncepcją *New Public Management*, jak wskaźniki efektywności, mechanizmy potencjalnej zmiany w systemie pracy urzędów czy ich pracowników.

Z powyższym wymiarem łączy się również zagadnienie współrządzenia publicznego (*public governance*). Opiera się ono często na pojęciu sieci, które tworzą instytucje z danej polityki publicznej. To sfera relacji między jej interesariuszami. Można założyć, że ma to wpływ na treść polityki rynku pracy, na jakość usług urzędów pracy.

Moim zdaniem, w Polsce widoczne są cechy specyficzne dla etatystycznego modelu rządzenia. System jest bardzo silnie zarządzany z centrum przez klasę polityczną, która ma dość jednoznaczne spojrzenie na funkcje urzędów pracy. Zasadniczym celem rządzących, niezależnie od barw politycznych, jest wola zachowania *status quo*. Celem jest to, aby system nie rozleciał się na oczach obywatela. On może nie pełnić funkcji, do których jest powołany, ale przede wszystkim ma nie wytwarzać skrajnych kłopotów, które mogłyby stanowić problem wizerunkowy.

Dlatego moim zdaniem klasa polityczna – tu się zgadzam z Pawłem – nie wzmaga popytu na tego typu książki jak Pani Karoliny. Przyczyna jest prosta. Tego typu prace pokazują, że system ma poważne wady. Nie służy temu, do czego jest powołany. Wsparcie dla bezrobotnych nie jest kompleksowe, dotyczy właściwie tylko kwestii rejestracji i dostępu do określonych świadczeń, w tym pieniężnych, do ubezpieczenia zdrowotnego.

Tomasz Kaźmierczak: Książka zawiera dokumentację działania na rzecz zachowania *status quo* zbieraną na najniższym poziomie. Można jednak zbierać ją i analizować także na wyższych poziomach. W trakcie lektury pojawiła się u mnie np. refleksja dotycząca wpływu polityki unijnej, to jest, jak brukselskie standardy i pomysły są potem definiowane i implementowane w Polsce? Polityka aktywizacji stanowi dobre pole rozważań, bo ona w Polsce przedziwnie wygląda. Niby coś na wezwania brukselskie robiono, ale tak naprawdę nic nie zrobiono. Taka...

Karolina Sztandar-Sztanderska: Zrobiono, właśnie niestety zrobiono.

Tomasz Kaźmierczak: Jednak albo nieudolnie, albo pokracznie, ale to osobna dyskusja.

Marta Zahorska: Jest pytanie, czy była szansa, aby lepiej realizować unijne priorytety. Autorka cytuje francuskie przykłady pokazujące, że tam nie mają lepszych rezultatów. To nie jest jakaś taka specyfika Polski.

Tomasz Kaźmierczak: Bo są pewne zjawiska uniwersalne, obecne wszędzie.

Marta Zahorska: Właśnie o to chodzi. Trzeba rozgraniczyć to, co jest naszą specyfiką od tego, co zaistniało w całym świecie, choćby w wyniku neoliberalnego myślenia, w tym koncepcji *New Public Management*. Kwestia, jak to się nakłada. Zapewne w każdym kraju daje to inną nieco miksturę.

Na przykład w jednym fragmencie książki czytamy, że kiedy człowiek wchodzi do urzędu, to głupieje, nawet gdy jest tablica informacyjna. Nie wiadomo, co oznaczają kolejne nazwy. Sama znam zabawne przykłady. Urzędniczka, do której przyszedłem, sama nie wykazywała orientacji w organizacji urzędu. Dopiero pobiegała po różnych pokojach i zaprowadziła mnie tam, gdzie trzeba. Ale to może troszeczkę wynikać z naszego takiego tradycjonalizmu, lokalizmu, że nie jesteśmy przyzwyczajeni do tego, aby efektywnie działać na rzecz ludzi, których nie znamy. W związku z tym nie ma skłonności, aby jasno oznaczyć funkcje i zadania instytucji. Jakoś ta „wioskowatość” Polski może powodowała, że ludzie zakładali, iż każdy zawsze wiedział, co trzeba.

Tomasz Kaźmierczak: Ale to jest bardzo ciekawe. Mieszkam na Żoliborzu. To chyba rozwiązane jest podobnie w całej Warszawie. Do urzędu dzielnicowego naprawdę z przyjemnością idę. Bo jest klarownie zorganizowany. Człowiek wchodzi i trafia, nie musi błędzić.

Andrzej Zybała: Nie można powiedzieć tego o urzędach pracy. Mam odczucie, że tam, gdzie państwo ma obsłużyć obywatela w sensie rudymmentarnym – powiedzmy – konstytucyjnym, to ono sobie dobrze radzi i poziom jest lepszy, coraz lepszy. Natomiast tam, gdzie państwo coś ma dać, wytworzyć konkretną, dopasowaną usługę, to jest katastrofa.

Zasoby w systemie urzędów pracy

Tomasz Kaźmierczak: W książce w wielu miejscach powraca wątek niedostatecznych zasobów: trzeba byłoby zatrudnić więcej ludzi, żeby inaczej budować relacje.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Trzeba mieć czas, żeby o tym pomyśleć. Mam przykład z doświadczeń osobistych, nie badawczych. Kiedy pojechałam do Szwecji, moje dziecko chodziło do przedszkola i oni mieli dni planowania. Instytucja była zamykana, żeby mogli się zastanowić nad różnymi rzeczami – właśnie, jak je zmieniać. To pokazuje zupełnie inny sposób podejścia. Taki, aby zadbać o wygoszpodarowanie czasu na myślenie. U nas w ogóle nie ma czasu na myślenie. Tu jest ciągła „bieżączka”. Pracownicy są ciągle zarzucani odgórnymi zmianami systemu, kolejną wersją systemu informatycznego, który zmienia absolutnie wszystko z perspektywy codziennej pracy.

Pracownicy zajmują się niekompatybilnością tych systemów, ciągłym śledzeniem kolejnych zmian prawnych plus stykają się też z różnymi innymi instytucjami. Do nich przychodzą różne inne instytucje, w różnych innych sprawach, oni chodzą do różnych innych instytucji w różnych sprawach. Mają pracodawców, jako grupę przecież też ważną, do której muszą się zwracać, i która się do nich zwraca. Mają bezrobotnych. Wszystkich ludzi, którzy przychodzą tam jeszcze się czegoś dowiadywać, nie mają statusu bezrobotnego. Więc to jest po prostu ciągły pęd.

Marta Zahorska: U nas jest system zarządzeń odgórnych. Władza przesyła różnego rodzaju rozporządzenia, pracownicy muszą się do nich pośpiesznie dostosować. Natomiast tam władza oczywiście istnieje. W Szwecji jak najbardziej istnieje, nie-mniej, jeśli chodzi o żłobek, przedszkole czy szkołę, to współpracują oddolnie różne instytucje. Mają samodzielność ustalania swoich priorytetów.

Andrzej Zybala: U nas też mają samodzielność, nikt im nie zabrania pewnych rzeczy robić w mikroskali. Oczywiście nie mogą wyjść poza system instytucjonalny, polityczny.

Marta Zahorska: Ale tam to jest w systemie, który zachęca do oddolnych działań. U nas tego nie ma.

Andrzej Zybala: Można powiedzieć, że Szwedzi czują się bardziej upodmiotowieni w działaniu.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Mają też duże zasoby. Mają dużo mniej klientów przypadających na pracownika urzędu. Mają lepiej skoordynowaną politykę miejską.

U nas urzędy pracy funkcjonują w specyficznym systemie finansowania. Zasilane są z jednej strony centralnie: ze środków z Funduszu Pracy, w tym środkami unijnymi na wybrane cele. Środki z Funduszu Pracy idą na zasiłki i na programy aktywizacji. Natomiast cała kadra, utrzymanie budynku, wszystkie koszty funkcjonowania, oprócz małego dofinansowania, który dostają z Funduszu Pracy, są zadaniem powiatu.

Tomasz Kaźmierczak: Wydaje mi się, że choć zdajemy sobie sprawę z problemu niedostatku zasobów, to często nie doceniamy rzeczywistych tego konsekwencji. Sytuacja w biurach pracy pewnie jest taka, jak w pomocy społecznej: z jednej strony niby wszyscy wiedzą, że zasobów jest za mało, z drugiej jednak strony są oczekiwania kierowane do pracowników socjalnych, że system będzie jakoś funkcjonował. I oni się znajdują w piekielnie trudnej sytuacji – muszą robić coś, żeby nadążyć, żeby zachować twarz. Moja hipoteza dotycząca pracowników socjalnych jest taka, że właśnie z tego względu dysponują oni relatywnie dużym zakresem uznaniowości. Jest ona im niezbędna po to, żeby znajdować lokalne rozwiązania dla napięć, które są generowane w następstwie dysproporcji pomiędzy skalą niezaspokojonych potrzeb społecznych a rozmiarami alokowanych zasobów. Jeśli ta uznaniowość jest duża, to lokalnie można jakąś równowagę próbować znaleźć. Oczywiście to się odbywa kosztem pracowników socjalnych i kosztem obywateli – gdzieś te koszty muszą być, ale generalnie system zachowuje równowagę.

Andrzej Zybała: Równowaga istnieje dzięki temu, że klient jest nieobecny, jest tylko cieniem.

Tomasz Kaźmierczak: On nie ma głosu.

Andrzej Zybała: Nie ma głosu, tak. Bo gdyby klient zabrał głos i chciał rzeczywiście uzyskać te prawa...

Tomasz Kaźmierczak: Tak, tak, to by się zaczęło dopiero.

Andrzej Zybała: To byłby koniec tego systemu w takim kształcie, w jakim go znamy. Natomiast być może to byłby początek przekształcenia systemu w taki, żeby on wytwarzał produkty, których bezrobotni potrzebują.

Prawa i roszczenia

Karolina Sztandar-Sztanderska: Ciekawe jest to, że nikt nie myśli w kategoriach praw. To jest bardzo ciekawe. Kategoria roszczeniowości, która u nas ma wydźwięk pejoratywny, na tym się zasadza. Źródłosłów jest taki: jest roszczenie do prawa, czyli człowiek ma prawo i może sobie je rościć. Natomiast tutaj jakby nie ma praw. To nie jest język praw. Zresztą sam Pan mówił na przykład o tym, że to jest „klient” albo

„produkt”, albo „usługa”. Proponuje się zatem język rynkowy. On się zaczyna czasami pojawiać w urzędach, co bywa dosyć zabawne w zderzeniu z rzeczywistością.

W Polsce po prostu nie ma języka praw socjalnych. Zdałam sobie z tego sprawę, kiedy mieszkałam we Francji. Tam język praw w debacie publicznej funkcjonuje, nawet jeżeli prawa niekoniecznie są w pełni przestrzegane. Można się zawsze posłużyć pewnym uznanym językiem czy się odwołać do niego. I właśnie mieć roszczenie. A tutaj roszczenie jest uznawane za najgorsze zachowanie ze strony człowieka.

Tomasz Kaźmierczak: Konstrukcja pojęciowa: „klient roszczeniowy” ma bardzo wiele znaczeń. Na przykład roszczeniowość można traktować jako efekt wchodzenia w nową rolę, co się wiąże ze sposobem funkcjonowania niektórych instytucji. Co innego, gdy pytam pracowników socjalnych, jakich klientów lubią. Otóż lubią takich, którzy im nie sprawiają kłopotu, ponieważ nauczyli się oni, jak funkcjonować, nauczyli się reguł, zsocjalizowali się do odpowiedniej roli. Wówczas mogą też dużo sobie załatwić.

Marta Zahorska: Tak, to jest ideał takiego dobrego klienta i jest... grzeczny, miły i posłuszny.

Tomasz Warczok: Jest pytanie, o co tu chodzi. Jaką pełni rolę ten „roszczeniowy klient”? Na pewno ten, który nie sprawia problemów, jest pożądanym. Ale chodzi jeszcze o kwestie strukturalne i kwestie zasobów. Słyszałem wiele razy, gdy pracownicy socjalni, wymieniając kilku wybranych klientów, którym kumulują się świadczenia, twierdzili, że zarabiają oni tyle albo nawet więcej niż pracownicy socjalni.

Tu jest więc tworzenie swoistej granicy symbolicznej. Mówią: my jesteśmy prawie jak oni, zlewamy się z nimi (na poziomie materialnym i społecznym). I wtedy, kiedy tworzymy taką granicę, twierdząc, że oni są roszczeniowi, a więc gorsi, nawet moralnie gorsi, możemy podnieść symbolicznie status naszej grupy, czyli samych pracowników socjalnych.

Tomasz Kaźmierczak: Te badania były robione parę lat temu, a co się teraz dzieje, jak jest 500+?

Tomasz Warczok: No właśnie, 500+ wprowadzono już po naszych badaniach. Miałem później jeszcze pewien kontakt ze środowiskiem pracowników socjalnych, gdy wcześniej sam pracowałem w tym zawodzie. Już sama zapowiedź programu 500+ spotkała się z ogromną agresją czy przynajmniej niechęcią. Oznaczało to, że klienci będą teraz jeszcze więcej zarabiać od nas i wymienia się w tym miejscu kilka rodzin,

bo jest ich naprawdę kilka, które zarabiają dwa razy więcej, bo są w nich akurat osoby niepełnosprawne, mają kilkoro dzieci i tak dalej.

I tu jest budowanie takiej granicy symbolicznej, językowej w sytuacji, kiedy dochody pracowników socjalnych są faktycznie niewielkie. Nie oszukujmy się, przecież oni ciągle zarabiają mało – pracownicy socjalni, pracowniczki przede wszystkim, bo to są kobiety w zdecydowanej większości.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Wracam do roszczeniowości. Wśród pracowników urzędów pracy ten motyw powraca, kiedy pracownicy wskazują, że roszczeniowy klient to jest taki, który nie zrozumiał, iż gospodarka się zmieniła. Bezrobotni nie wiedzą, co to jest kapitalizm. Pracownicy często powracają do czasów wtedy jeszcze biur pracy, które kiedyś rejestrowały – cytuję – „bumelantów”, osoby uchylające się od pracy w czasach PRL-u.

W tej opowieści osoby roszczeniowe to te, które nie rozumieją, że to na nich ciąży odpowiedzialność osobista. Nikt im nie da pracy. Oni muszą sami ją znaleźć, to jest wysiłek i tak dalej. Pojawia się tu narracja o zmianie systemowej. Teraz to nie państwo jest odpowiedzialne, tylko oni sami. Oczywiście tej narracji nie należy traktować jako opisu rzeczywistości, ale na pewno jako pewien sposób tłumaczenia rzeczywistości, dzielany przez część pracowników.

Style badania instytucji państwa i jego polityki

Tomasz Zarycki: Na początku pozwolę sobie zaznaczyć, że moja perspektywa jest znacząco inna od optyki większości z Państwa. Z tego właśnie powodu starałem się nie przerywać wcześniejszej dyskusji. Wynika to przede wszystkim z faktu, że z omawianą dziś sferą nie jestem na co dzień związany zawodowo. Dla moich zainteresowań powyższy kontekst badania instytucji publicznych jest raczej nowy. W naszym Instytucie Studiów Społecznych UW mamy zespół pod nazwą Centrum Wyzwań Społecznych, którego powstanie dało mi okazję, żeby trochę zbliżyć się do różnego typu badań nad funkcjonowaniem państwa, której to sfery dopiero się uczę.

W każdym razie z książki i naszej dyskusji wynika, że bardzo mało wiemy o polskim państwie i jego realnym funkcjonowaniu. Początkowo wydawało mi się, że tylko ja jestem niedouczony, ale teraz mam coraz silniejsze wrażenie, że i ci, którzy to państwo teoretycznie badają, też mają względnie mało do powiedzenia na jego temat i że jest to pewien problem...

Tomasz Warczok na początku odniósł się do wstępu książki, słusznie zwracając uwagę, że jest to próba wyjścia przede wszystkim poza dominujący, instytucjonalny

paradygmat badań nad państwem. W szczególności próba wyjścia poza język samego systemu.

Zgadzam się, że to jest wielką wartością książki. Takiego podejścia jest ciągle mało w naszej nauce. Badacze państwa w Polsce ciągle się zmagają z przyjęciem takiej orientacji. Uzależnieni są bowiem w dużym stopniu od struktur państwa w szczególności, jeśli chodzi o język, w którym ma być ono opisywane. Dominują bowiem raporty zamawiane, silnie zakorzenione w normatywnym, wręcz ustawodawczym kontekście. Ponadto występuje wspomniany tu już problem uzależnienia badaczy od klasy politycznej. Ja widzę go bardziej jako zależność nauki od pola administracyjnego. Problemem, który też tu dziś wskazano, jest istnienie silnej presji na to, żeby w efekcie badań zaraz coś konkretnego w systemie zmienić. Jest to dobrze, że administracja i różne struktury chcą się czegoś dowiedzieć, by się doskonalić i próbują naukowców zatrudniać do generowania wiedzy o sobie.

Ale z drugiej strony – według mnie – to jest problem. Powstaje bowiem system niesymetryczny, zdominowany przez administracyjny filar, który podporządkował sobie filar intelektualny. Ciągle chce coś konkretnego zmienić czy usprawnić, nie zostawiając czasu naukowcom na spokojną refleksję.

Urzednicy chcą też, aby mówić do nich w ich języku i stosować bliskie im kategorie. Efekt jest taki, że w dużym stopniu reprodukowana jest samowiedza administracji, a w związku z tym bardzo mało, według mnie, wiemy o rzeczywistym funkcjonowaniu państwa.

Większość osób, które się zajmują państwem, jest bowiem od niego uzależnionych, w pierwszej kolejności właśnie w sensie poznawczym. Nie chodzi już nawet o pieniądze i tak dalej, ale o to, że przyjmują oni do wiadomości, iż mają robić te konkretne rzeczy, rozwiązywać konkretne problemy, a nie „filozofować”.

Według mnie mamy system pasjonujący, ale bardzo złożony. Jego geneza jest złożona i często zapoznana. U swoich źródeł w wielu sferach okazuje się to być na przykład twór stalinowski. Nie chodzi mi tu o jego krytykę polityczną, ale o empiryczne poszukiwanie genezy instytucji. A coraz częściej mamy właśnie takie sytuacje, że gdy się głębiej pogrzebie, poszuka, skąd pochodzą określone struktury, procedury czy pragmatyki, to okazują się one sięgać nierzadko czasów stalinowskich albo i jeszcze wcześniejszych.

Mamy też spuściznę czasów jeszcze przedwojennych, dziś często idealizowaną, ale w różnych, często niejawnych formach, reprodukującą się po wojnie. Tego wszystkiego zwykle jednak nie wiemy na poziomie bardziej szczegółowym, konkretnych instytucji. A według mnie to są fascynujące pytania. I można by je mnożyć, a odpowiedzi na nie bardzo brakuje.

W związku z tym uważam, że tego typu praca jest istotnym krokiem na rzecz budowy wiedzy, która nie będzie tylko odtwarzaniem samowiedzy administracji państwa, ale pewnym oglądem zewnętrznym stanu rzeczy.

„Trzeci punkt widzenia” na państwo

Tomasz Zarycki: W omawianej książce widzę również głębszy wysilek na rzecz wytworzenia swoistego „trzeciego punktu widzenia” na państwo poza punktami widzenia, które nazwać by można z jednej strony normatywnym, a z drugiej pragmatycznym. Autorka proponuje punkt widzenia „klienta” państwa. Jest to podejście, w którym podejmowana jest próba określenia, co konkretnie wynika z działań państwa dla człowieka. Przychodzi człowiek do urzędu z problemami, o których nikt nie chce słuchać.

Ale ja jestem, jak wspomniałem, rzecznikiem trzeciego punktu widzenia, czyli tego budowanego z jeszcze większego dystansu wobec całego systemu. Chodzi mi o perspektywę badacza, który nie stara się przyjmować szybkiego wartościowania.

Przewrotnie proponuję przyjęcie do badań założenia, że wszystko działa świetnie. Generalnie system jest sprawny i działa w sposób zasadniczo zoptymalizowany z punktu widzenia interesów najważniejszych podmiotów i realnych jego możliwości wynikających z dostępności zasobów.

Oczywiście każdy trochę narzeka, ale może to jest też częściowo kwestia tzw. kultury narzekania w Polsce. U nas wszyscy mówią głównie o swoich rozczarowaniach, a nie o tym, co się udało osiągnąć, zarówno w sensie indywidualnym, jak i systemowym. A tak *de facto* to z punktu widzenia głównych interesariuszy jest zwykle całkiem dobrze.

To co proponuję, to jest więc swoista gra intelektualna ze sobą samym. Gdy opanowuje mnie poczucie zdegustowania czy buntu, próbuję zadać sobie pytanie, czy ja czegoś może jednak nie rozumiem. Może istnieć przecież jakaś nieoczywista funkcjonalność, inaczej zdefiniowana rola danego systemu. Może ona jest zła, oczywiście – z punktu widzenia pewnych naszych czy czyichś norm moralnych, takich czy innych wartości albo interesów. Ale może dla innych nie jest całkiem zła, skoro ta funkcja jest – i tak sprawnie dochodzi do jej reprodukcji. Ważne jest jednak, żeby ją przede wszystkim dobrze poznać i zrozumieć.

Skoro mnie, jako badaczowi, wydaje się, że coś jest źle czy też komuś, kogo słyszę, wydaje się, że system działa źle, to może on i ja czegoś nie rozumiemy albo czegoś nie wiemy o tym systemie.

Proponuję zwykle i sam staram się, żeby odwrócić to poczucie towarzyszącej nam często niezgody na stan zastany, owo prześladowające szczególnie polskich inteligentów poczucie niesprawiedliwości otaczającego nas świata.

Jako naukowcy my też ciągle patrzymy przez pesymistyczne okulary na nasz świat akademicki. Wszystko w nim zwykle źle działa, do tego każdy kolejny minister jest głupi, rektor niekompetentny, dziekan nierozsądny, nic nie rozumieją, system beznadziejny itp.

Szczególna rola inteligencji w Polsce

Marta Zahorska: Czyli jak już system istnieje w pewnej formie i kondycji, to jest to racjonalne?

Tomasz Zarycki: Tak, ale przede wszystkim warto zrozumieć system. Po pierwsze, by uchwycić jego stawki kluczowe. Dodałbym do tego wątek moich konkretnych fascynacji czy przekonań o szczególnej roli inteligencji w Polsce. Teza o jej hegemonii może być uważana za częściowo prowokacyjną, ale tak czy inaczej jest trochę w kontrze do tezy Andrzej Zybały o szczególnej roli klasy politycznej. Ja bym tę klasę przedstawiał jako służebną wobec inteligenckiej elity. Według mnie to inteligencka elita jest tu podmiotem podstawowym.

Stawiam hipotezę, opierając się na wspomnianym przed chwilą założeniu (system działa dobrze). W odniesieniu do szkolnictwa brzmiałaby ona, że w Polsce system działa bardzo dobrze, ponieważ jest bardzo skuteczny w reprodukcji inteligencji.

Ona w nim zawsze sobie poradzi. Reformy, nie reformy, zmiany i tak dalej – inteligencję, a w szczególności jej elitę, ten system zreprodukuje tak czy inaczej, jawnie czy ukrycie, ale zawsze skutecznie.

Być może i w tej książce są też sygnały – raczej nieśmiałe, że element klasowy w systemie wsparcia bezrobotnych też jest. System rozróżnia habitusy swoich „klientów”, że urzędnicy pozycjonują się w hierarchii społecznej, że wokół tego wszystkiego jest też inteligencja, ale raczej dość wysoko, i ona zwykle w ogóle nie musi sobie brudzić rąk zajmowaniem się urzędami pracy.

Być może daje się powiedzieć więc, że mamy do czynienia też z elementem wspomnianej przez mnie inteligenckiej hegemonii.

W takim ujęciu inteligencja jest głównym podmiotem w całym tym systemie i państwo również służy wprost, a częściej pośrednio i w długiej perspektywie, przede wszystkim właśnie inteligenckiej elicie. A ona oczywiście będzie mówiła, że jest źle, że to państwo jest beznadziejne, bo wszystko jest nie takie jak być powinno,

bo instytucje są нефunkcjonalne.... Ale koniec końców, to właśnie inteligenckie wartości, interesy zawsze będą zrealizowane. I inteligenci zawsze znajdą się w jakichś komisjach, ministerstwach, gremiach i tak dalej. I oczywiście powiedzą, że to źle. Ale to oni właśnie będą tym kluczowym punktem odniesienia dla całego systemu.

Wiedza w języku zamawiającego

Tomasz Zarycki: Szczególna pozycja elity inteligenckiej wywołuje również problem z profilem generowanej u nas wiedzy o państwie. Otóż jest ona w dużym stopniu wiedzą usługową, która jest tworzona w kategoriach zamawiającego i jego językiem. Wynika to także z tego, że mamy system akademicki, który jest mało autonomiczny wobec pola administracyjnego.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Wynika to także z tego, że duża część akademików pełniła i pełni role eksperckie.

Tomasz Zarycki: Tak. Jest to przejaw wielości funkcji pełnionych przez inteligencję. Innymi słowy, mamy tak zwaną wielopozycyjność, czyli pełnienie równocześnie różnych ról społecznych i zawodowych. Elita inteligencka chce być zawsze zabezpieczona „na wielu frontach”. Członek tej elity ma zwykle jakiś etacik akademicki, często nie traktowany zbyt poważnie, albo nawet „zamrożony”.

Do tego w sprzyjających okresach często pełni bardzo różne funkcje polityczne, zarządcze, doradcze, biznesowe, czasem i inne, zarówno w instytucjach krajowych, jak i często międzynarodowych. To są zwykle tak zwane chałtury, które stabilizują pozycję społeczno-ekonomiczną i często bardzo ją wzmacniają. Kosztem jest właśnie wspomniany przez nas problem deficytów wiedzy.

Naukowcy nie są bowiem w stanie generować autonomicznego, pogłębionego i względnie zdystansowanego obrazu badanych przez siebie pól. Sami są podmiotami na tych polach i to czasem występującymi w kilku rolach. I po drugie też nie mają czasu, wystarczających zasobów dla solidnych badań. Jeśli ktoś jest po godzinach ekspertem, doradcą ministra, prezydentem miasta czy samorządowym rzeczoznawcą, jeszcze kimś innym, działaczem czy politykiem, to nie jest w stanie prowadzić poważniejszych badań, tylko może w najlepszym wypadku szybko napisać analizę, która będzie zwykle pewnym takim, bardziej może akademickim językiem wyrażonym, powtórzeniem pewnych jego tez, które on ma, jako gracz w danym polu. Powtórzy więc innymi słowami to, co uważa jako polityk, i doda, że jego oponenci źle działają na danym polu. Napisze to językiem akademickim zamiast zbudować jakiś model

pola, gdzie są jacyś gracze, jakieś instytucje i jakieś interesy, które on rekonstruuje, a nie do których się włącza.

Karolina Sztandar-Sztanderska: Przy czym, jakby już bronić niektórych, muszę powiedzieć, że znam bardzo dużo osób w tym gronie, które głęboko wierzą w to, że muszą tą swoją eksperckością wesprzeć budowę państwa i mają silne przekonanie wręcz etosowe.

Tomasz Zarycki: No, tak, mają przekonanie typowo inteligenckie, że my musimy pomóc, nie możemy patrzeć na tę niesprawiedliwość.

Uczestnicy dyskusji

Tomasz Kaźmierczak – doktor habilitowany w zakresie socjologii, kierownik Zakładu Teorii i Metod Pracy Socjalnej IPSiR UW. Zajmuje się problematyką: pracy socjalnej, pomocy społecznej, służb społecznych, reintegracji społecznej i zawodowej, a także przedsiębiorczością społeczną i ekonomią społeczną.

Wydał ostatnio: *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014 (współautorzy: A. Karwacki, M. Rymśza); *O kontrakcie socjalnym i reformie aktywnej integracji, czyli jak pomoc społeczna (znów) obroniła się przed zmianą. Refleksja rocznicowa*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2016, nr 35(4); *The Third Sector and Coproduction – Remarks on the Emergence of a Social Model for the Provision of Public Services in Poland*, „Polityka Społeczna” 2015, nr 1 ang.; *O potrzebie końca pomocy społecznej, jaką znamy*, „Problemy Polityki Społecznej” 2014, nr 27(4).

Paweł Kubicki – doktor ekonomii, adiunkt w Instytucie Gospodarstwa Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, współpracownik organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką niepełnosprawności i starości. W ramach działalności naukowej zajmuje się zagadnieniami polityki publicznej wobec osób z niepełnosprawnościami i osób starszych.

Karolina Sztandar-Sztanderska – doktor nauk społecznych, socjolog, pracuje w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, autorka książki *Obywatel spotyka państwo. O urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*. Inspirując się badaniami *street-level bureaucracy* oraz francuską myślą krytyczną, opisuje w niej przemiany państwa opiekuńczego z perspektywy pracowników publicznych służb

zatrudnienia i osób bezrobotnych. Interesuje się codziennym funkcjonowaniem państwa, nierównościami w dostępie do usług publicznych i stosowaniem nowych technologii informacyjnych przez państwo. Warsztat badawczy doskonaliła w paryskim Sciences Po oraz na uniwersytetach w Oldenburgu i Sztokholmie.

Tomasz Warczok – doktor nauk humanistycznych w zakresie socjologii. Pracuje w Katedrze Socjologii Kultury Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Członek Ośrodka Badań nad Zmianą Społeczną i Mobilnością, Instytut Studiów Społecznych, Uniwersytet Warszawski, a także członek korespondent (*Correspondant étranger*), Centre Européen de Sociologie et de Science Politique de la Sorbonne (CESSP – Paris). Ostatnio wydał książkę *Gra peryferyjna. Polska politologia w globalnym polu nauk społecznych*, Scholar, Warszawa 2016 (z Tomaszem Zaryckim).

Marta Zahorska – doktor habilitowany socjologii, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, zajmuje się głównie socjologią edukacji. Wykonała wiele badań, m.in. wśród nauczycieli, rodziców i uczniów. Ich tematyka oscyluje wokół społecznych nierówności edukacyjnych i skutków kolejnych reform oświaty. Autorka wielu prac naukowych, m.in. *Szkoła: między państwem, społeczeństwem a rynkiem*; *Edukacja przedszkolna w Polsce – szanse i zagrożenia*; *Małe dziecko w systemie opieki społecznej i edukacji*.

Tomasz Zarycki – doktor habilitowany, socjolog i geograf społeczny. Dyrektor Instytutu Studiów Społecznych im. Profesora Roberta Zajonca na Uniwersytecie Warszawskim. Zajmuje się problematyką socjologii polityki, kultury, wiedzy oraz pamięci, a także geografią społeczno-polityczną krajów Europy Środkowej i Wschodniej, ze szczególnym uwzględnieniem Polski i Rosji.

Wydał ostatnio: *Ideologies of Eastness in Central and Eastern Europe* (Routledge, 2014); *Gra peryferyjna: Polska politologia w globalnym polu nauk społecznych* (wspólnie z Tomaszem Warczokiem, 2016) oraz (wspólnie z Rafałem Smoczyńskim) *Totem inteligencki: Arystokracja, szlachta i ziemiaństwo w polskiej przestrzeni społecznej* (2017).